

La riforma delle valutazioni di efficacia della spesa per investimenti pubblici: l'avvio di una nuova stagione?

di Piero Rubino¹

Sommario

Gli investimenti pubblici sono stati duramente colpiti in tutto il mondo dalle manovre di bilancio dirette a mitigare l'impatto della crisi finanziaria.. Recenti studi di istituti di ricerca e di governo hanno confermato gli effetti negativi sulla crescita della flessione degli investimenti in infrastrutture. Nell'attuale scenario diviene fondamentale promuovere progetti pubblici in grado di fornire servizi di qualità a costi efficienti per fronteggiare i fabbisogni ed elevare la produttività dei fattori, preceduti da valutazioni di fattibilità. La recente riforma delle procedure di valutazione appare coerente con questo obiettivo. Lo scritto discute i potenziali punti di forza e di debolezza del nuovo quadro valutativo.

Classificazione JEL: D61 G38 H54 O22 O4.

Parole chiave: Analisi costi-benefici; Politiche pubbliche e regolazione; infrastrutture; Valutazione di progetti; Crescita economica.

Reforming public investment appraisal in Italy: a new dawn ?

Abstract

Public investments have been hit hard worldwide by the budgetary constraints aimed at mitigating the impact of the financial crisis. Recent studies carried out by prominent research institutions have shown the adverse effects on output growth of a shortfall in public infrastructure. To commit resources to public infrastructure is essential to select public projects capable of delivering quality and cost-effective services as to increase total productivity path. A crucial step is to engage in feasibility assessments prior to expenditure decisions. The recent overhauling of the appraisal for public investment enacted in Italy is consistent with this goal. The paper briefly discusses strengths and weaknesses of the new framework.

JEL Classification: D61, G38, H54, O22, O4.

Keywords: Cost-Benefit Analysis; Government Policy and Regulation; Infrastructures; Project Analysis; Economic Growth.

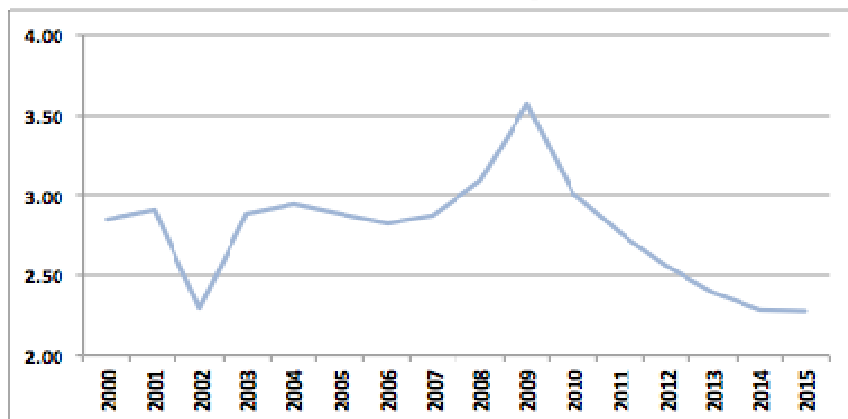
* Università di Roma "Tor Vergata". CEIS, Facoltà di Economia, Via Columbia 2, 00133 Roma (RM). E-mail: pieroru1955@gmail.com

1. Perché questo scritto?

Gli investimenti fissi lordi sono universalmente considerati la componente di maggior pregio della domanda aggregata: la loro natura durevole li rende cerniera fra il breve e il medio periodo; i legami di attivazione che essi inducono all'interno dei circuiti produttivi sostengono il reddito ben oltre gli impatti diretti sui livelli di attività; offrendo al risparmio privato opportunità d'impiego profittevole costituiscono, con l'innovazione tecnologica, l'andamento demografico e il rafforzamento del capitale umano, una delle determinanti della produttività e, dunque, del sentiero di crescita del prodotto potenziale. In una battuta, gli investimenti sono l'elemento di domanda più strettamente connesso con l'offerta.

Nel coacervo di strutture fisse, beni strumentali, apparati, mezzi di trasporto ed *intangibles* che costituiscono l'eterogeneo aggregato degli investimenti un ruolo peculiare è svolto dalla componente pubblica. Nel paradigma della politica economica questa componente è destinata a farsi carico del superamento dei “fallimenti di mercato” più ostici: realizzando le opere necessarie per la fornitura dei beni pubblici “puri” (tutela della legalità, istruzione e servizi sanitari di base) e, nelle fasi iniziali dello sviluppo e nei territori più arretrati, apprestando l'infrastrutturazione primaria, come le reti ed i nodi non replicabili ma indispensabili per l'erogazione dei servizi essenziali o di “pubblica utilità”.

Fig. 1 - Incidenza degli investimenti pubblici sul PIL (quota percentuale)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

La crisi in atto ci restituisce un'immagine diversa. In Italia più che altrove è stata proprio la spesa in beni capitali pubblici a subire l'impatto più severo delle manovre correttive con cui i governi hanno tentato, con diversa determinazione e coerenza, di limitare le ripercussioni sul disavanzo e sul debito della recessione che ha investito i sistemi economici dalla seconda parte dello scorso decennio.

La faticosa tenuta dell'avanzo primario è stata principalmente ottenuta attraverso la compressione degli investimenti pubblici, caduti di oltre 4 miliardi di euro fra il 2007 e il 2015, che ne ha ridotto l'incidenza sul PIL dagli oltre 3 punti percentuali degli anni immediatamente precedenti alla crisi fino al 2,3 per cento del 2015 (Fig. 1). La flessione intervenuta durante il settennio della crisi è stata la più ampia fra i principali paesi dell'Europa continentale (Fig. 2).

Anche in Europa si sono registrate ampie riduzioni dell'intensità dell'accumulazione pubblica, più marcate nei paesi sottoposti a maggiori restrizioni di bilancio². Su di essa hanno anche inciso la caduta del risparmio privato intervenuta nei paesi avanzati tra la fine del secolo scorso e l'avvio della crisi³, rigidità istituzionali, imperfezioni del quadro regolatorio, oneri amministrativi e la riluttanza degli investitori privati, inclusi quelli bancari, ad impegnare fondi propri su orizzonti di medio-lungo periodo; vi hanno influito le incertezze sull'evoluzione della domanda aggregata e i vincoli regolamentari più stringenti imposti dal nuovo quadro di vigilanza prudenziale sugli intermediari finanziari⁴.

Da più parti proviene la richiesta di allentare le regole europee sul pareggio di bilancio per garantire la flessibilità necessaria per attivare quote di

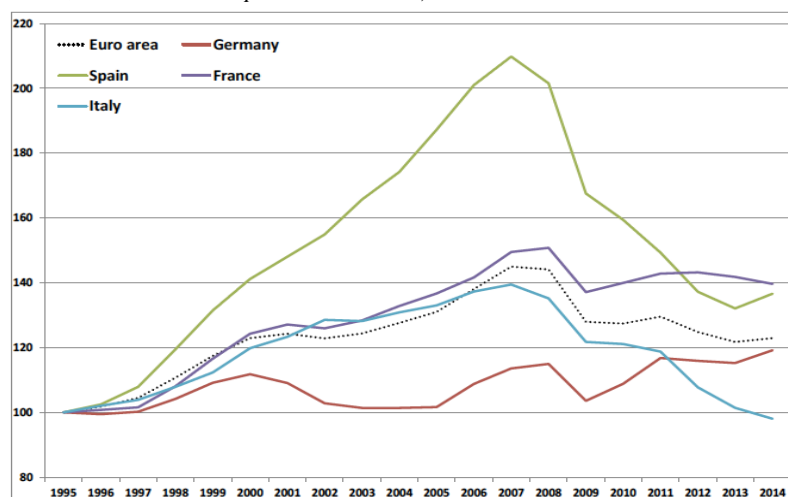
² Dopo essere stati stabili su un livello di circa il 3 per cento del PIL per oltre un decennio, nel 2005 gli investimenti pubblici in Eurolandia hanno preso ad aumentare, salendo al 3,6 per cento del PIL nel 2009. Negli anni successivi all'acume della crisi, la quota sul prodotto è tornata su livelli inferiori a quelli medi precedenti. Il rapporto fra investimenti pubblici e PIL per l'Unione nel suo insieme ha seguito un andamento analogo, con un ridimensionamento meno pronunciato. L'analisi di queste tendenze è contenuta in ECB (2016).

³ Documentata ad esempio da OECD (2011).

⁴ Come ben messo in luce dal rapporto finale della *Task Force* sugli investimenti in Europa (2015).

spesa pubblica con finalità “produttive”, anche attraverso l’introduzione di deroghe di tipo *golden rule*⁵.

Fig. 2 - Andamento degli investimenti pubblici in alcuni paesi europei (numeri indici 1995=100; valori costanti a prezzi concatenati)



Fonte: Giordano et al. (2016).

L’interrogativo di fondo che motiva questo scritto è (consapevolmente) influenzato da un elemento di *wishful thinking*: la recessione in atto e le sue (spiacevoli) ripercussioni sulla composizione del bilancio possono offrire l’occasione per ravviare su basi sostenibili un nuovo ciclo di accumulazione pubblica?

Il lavoro ha natura ricognitiva ed è strutturato in modo del tutto convenzionale. Il paragrafo che segue richiama le (buone) ragioni a sostegno della

⁵ Si veda ad esempio il ragionamento sviluppato dal prof. Messori sul “Corriere della Sera” del 5 marzo 2016. Un argomento spesso evocato per contrastare l’ipotesi di derogare alle regole europee sui disavanzi eccessivi nel caso della spesa per investimenti pubblici concerne il timore di indurre discutibili scelte di classamento contabile (“sopra o sotto la linea”) di poste di spesa di natura corrente ma presentate come finalizzate al consolidamento delle dotazioni di capitale, circostanza che paventa una sorta di “*moral hazard* statistico”.

regola di anteporre adeguate valutazioni di convenienza economica alla decisione di destinare fondi pubblici all'investimento; il terzo documenta alcune novità istituzionali introdotte nel contesto italiano; il quarto offre una lettura critica della principale di esse; il quinto si sofferma sul rilevante caso delle infrastrutture di trasporto. Si conclude con qualche indicazione di sintesi e di prospettiva.

2. Investire consapevolmente

Il fabbisogno di finanziamento delle infrastrutture per lo sviluppo è gigantesco su scala sia globale, sia locale. Riguarda in primo luogo le reti connettive dei sistemi economici, a partire dalle infrastrutture di telecomunicazione (banda larga), di trasmissione dell'energia (reti elettriche e del gas, incluse quelle "intelligenti" – le cd. *smart grids*) e di trasporto di persone e merci (reti e nodi; logistica integrata; trasporti pubblici di massa) ma interessa anche i servizi idrici e ambientali, i sistemi scolastici, sanitari e della giustizia, la rigenerazione delle aree urbane.

Si stima che gli enormi investimenti in corso in Cina, in India e negli altri paesi emergenti innalzeranno la spesa mondiale annuale in infrastrutture dagli attuali 700 ad oltre 3.500 miliardi di dollari annui nel 2030 (Bassanini e Reviglio, 2011). Negli Stati Uniti il programma *Building a 21-st Century Infrastructure* varato dall'amministrazione Obama nel 2014 prevede una spesa per infrastrutture dell'ordine di 300 miliardi di dollari cumulativi in un quadriennio⁶. In Europa, la Commissione Europea sostiene che occorrerà investire entro la fine di questo decennio un ammontare di risorse compreso fra i 1.500 e i 2.000 miliardi di euro⁷ nelle reti di trasporto,

⁶ *Building a 21-st Century Infrastructure: Modernizing Infrastructure Permitting* (URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/14/fact-sheet-building-21st-century-infrastructure-modernizing-infrastructure>), maggio 2014.

⁷ Dei quali circa 500 miliardi di euro sarebbero appannaggio delle trasportistiche pan-europee (cd. TEN-T), 1.100 miliardi di euro per quelle energetiche (TEN-E) mentre un ammontare oscillante fra i 40 e i 270 miliardi di euro sarebbe necessario per conseguire gli ambiziosi obiettivi in tema di diffusione della banda larga nelle telecomunicazioni. Si veda *European Commission, Stakeholder consultation paper commission, Staff working paper on*

dell'energia, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per conseguire gli obiettivi strategici dell'Unione al 2020.

In Italia stime di consenso quantificano il fabbisogno d'investimento nelle reti e nei nodi infrastrutturali di mercato (con l'esclusione dell'energia) nell'ordine dei 100-120 miliardi di euro nell'arco dei prossimi 15-20 anni; il fabbisogno salirebbe a 250 miliardi qualora si includessero anche le infrastrutture di generazione, trasporto e stoccaggio dell'energia e gli interventi di efficientamento energetico, questi ultimi dotati di elevate capacità di attivazione di valore aggiunto, come confermano recenti analisi empiriche (Travaglini, 2012). Il ritardo accumulato dal Paese è ampio, con una spesa per investimenti pubblici che appare oggi insufficiente, che si è allontanata dalla media europea⁸ e che continua a non colmare gli ampi divari territoriali che vedono le dotazioni del Mezzogiorno permanere su livelli inferiori al resto del Paese, sia per abitante, sia per superficie⁹. Persistono limiti nell'efficacia della spesa, nell'adeguatezza dei servizi e nell'efficienza delle procedure, che trovano riscontro nei tempi di gestazione e realizzazione delle opere, anormalmente elevati¹⁰.

L'ingente sforzo richiesto per adeguare le dotazioni infrastrutturali solleva ovviamente il problema del reperimento delle risorse con cui farvi

the Europe 2020 Project Bond Initiative (2011), le cui stime sono riprese da Bassanini e Reviglio (2011).

⁸ Valutazioni riportate in un recente approfondimento sulle economie territoriali realizzato dall'Ufficio studi della Confcommercio segnalano che, in apparente contro-tendenza rispetto ai principali *partner* continentali, la dotazione per abitante di capitale infrastrutturale dell'Italia avrebbe registrato una battuta d'arresto a partire dal 2008, con una flessione media annua di circa un decimo di punto percentuale nella consistenza *pro capite* che avrebbe interrotto una tendenza in atto dal 2000 quando il dato italiano risultava sostanzialmente in linea con quelli di Germania e Francia. (Confcommercio, 2016, pagg. 26-27).

⁹ CDP (2013). In occasione dell'*Infrastructure Day* del 2013, l'allora amministratore delegato della Cassa citava un fabbisogno ancora più elevato (dell'ordine di 350 miliardi di euro) qualora la stima comprenda anche gli interventi di ripristino e di sistemazione idrogeologica dei territori più degradati. Si veda <http://www.milanofinanza.it/news/infrastrutture-cdp-in-italia-servono-investimenti-per-340-miliardi-di-201309051942001158>.

¹⁰ Si fa qui riferimento ai cd. tempi di "attraversamento" delle fasi procedurali, relativi all'arco di tempo che intercorre fra la definizione dell'idea progettuale e l'entrata in funzione dell'infrastruttura. Si rimanda a Carlucci *et al* (2014).

fronte; ma prima ancora richiede di definire in modo razionale, parsimonioso ed efficace l'ordine di priorità con cui ammettere a finanziamento i progetti candidati.

La domanda che motiva questo scritto muove dal ragionevole convincimento che sia oggi indispensabile impiegare con la massima oculatezza risorse pubbliche sempre più scarse. "Spendere solo per ciò che serve" - ossia ridurre le uscite improduttive e privilegiare le componenti che favoriscono la crescita - è forse la principale lezione appresa dalle *spending review* di questi anni (Cottarelli, 2015, cap. 1).

Per gli investimenti pubblici questa indicazione si traduce nell'opzione strategica di valutare selettivamente i progetti guardando alla loro reale utilità, al loro rapporto di costo-efficacia.

Voci autorevoli hanno richiamato i soggetti con responsabilità nelle decisioni di spesa a verificare in modo approfondito la fattibilità tecnica, finanziaria ed economica dei progetti pubblici prima di stanziare risorse pubbliche e/o di ricercare apporti privati integrativi. Questa indicazione ha acquisito un rilievo crescente nel dibattito di politica economica in una fase in cui la parte pubblica punta a persuadere investitori in *equity* e fondi infrastrutturali a concorrere al finanziamento delle opere pubbliche attraverso schemi partenariali¹¹. Di questo tenore sono le recenti indicazioni della Corte dei Conti (2014), del Fondo Monetario Internazionale (2015) e della stessa Banca Centrale Europea (2016) che ha evidenziato come la possibilità di beneficiare in modo duraturo degli effetti sulla crescita della spesa per investimenti pubblici dipenda *in primis* dalla qualità del capitale infrastrutturale, da accertare con un'accurata selezione dei progetti¹². Considerazioni analoghe emergono dai risultati di un importante lavoro di ricerca svolto

¹¹ Sullo sviluppo degli schemi di finanziamento partenariale e in finanza di progetto, anche in relazione al tentativo di superare il corsetto del Patto di Stabilità Interno, si rimanda, tra i numerosi interventi sul tema, a un recente contributo di Santoro (2016).

¹² La Banca Centrale Europea conclude la rassegna dell'evidenza empirica del legame fra capitale pubblico e potenziale di crescita affermando che "*These findings underline the fact that economic considerations are important for ensuring a rigorous selection of productive investment projects*".

qualche anno or sono dalla Banca d'Italia¹³, ripresi dai vertici dell'Istituto in diverse circostanze pubbliche¹⁴.

Anche la Banca Mondiale, in linea con le prassi valutative dei progetti che finanzia, ha più volte richiamato la necessità che il ciclo decisionale muova dall'analisi *ex ante* delle alternative progettuali e poggi su una verifica *ex post* degli esiti della soluzione prescelta basata su indicatori di risultato, inserendo i passi valutativi in un processo coerente e ben disegnato le cui fasi salienti possono essere così riassunte (Rajaram *et al.*, 2010):

- a) definizione di linee guida per priorità strategiche, procedure standardizzate di valutazione, risultati attesi, modalità di determinazione del costo pieno del progetto e principali alternative realizzative;
- b) istruttorie di valutazione che comprendano, preferibilmente all'interno di uno studio di fattibilità, analisi di costi-benefici, d'impatto ambientale e di rischio, fondate su metodologie riconosciute;
- c) inserimento nel ciclo valutativo di un contro-esame indipendente;
- d) monitoraggio della realizzazione e ricorso a procedure predefinite per adattare le istruttorie a eventuali mutamenti del contesto socio-economico (e/o settoriale) di riferimento;
- e) verifica degli esiti dei progetti sulla base di indicatori di risultato per valutarne la conformità alle attese e cogliere eventuali scostamenti in termini di prestazioni (tramite i cd. *key performance indicators*) nonché di tempi e costi di realizzazione e gestione.

È convinzione diffusa che in Italia queste condizionalità siano ancora largamente disattese. La scarsa propensione a basare le decisioni d'investimento su rigorosi scrutini valutativi, oltre a riflettere la persistente prevalenza di approcci discrezionali su regole vincolanti, è sintomo di una generale debolezza della politica economica: la scarsa attenzione per il momento della programmazione nelle scelte d'investimento pubblico.

¹³ I lavori sono raccolti nel volume *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, curato da F. Balassone e P. Casadio, citato in bibliografia e disponibile all'URL: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari_convegni/infrastrutture.

¹⁴ Si vedano: Banca d'Italia, Considerazioni finali del Governatore Draghi, Relazione Annuale sul 2009; Audizione al Senato del Vice Direttore Generale Ignazio Visco sul decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, disponibile all'URL: <http://www.bancaditalia.it/media/notizie/Visco130711>

Il secondo dopoguerra ha visto il periodico emergere di orientamenti di *policy* ispirati a una visione programmatica dell'intervento pubblico: a partire dagli anni sessanta dello scorso secolo con l'avvento dei primi governi di centro-sinistra fino alla cd. "Nuova Programmazione" con cui, nello scorcio degli anni novanta, il Ministro Ciampi tentò di rilanciare una stagione di sviluppo virtuoso diretta a superare il cronico dualismo territoriale del Paese¹⁵. Ciò nonostante, si può affermare che il celebre motto einaudiano che suggerisce di anteporre la conoscenza alla decisione non abbia mai informato l'ambito degli investimenti pubblici, con la sola possibile eccezione della breve stagione del *Fondo Investimenti ed Occupazione* (FIO) vissuta nei primi anni ottanta¹⁶. Anche gli interventi sostenuti con i Fondi Strutturali dell'Unione europea e con le risorse nazionali complementari - che, per dimensione finanziaria, da circa un ventennio costituiscono l'esempio più rilevante di mobilitazione di risorse pubbliche a sostegno dello sviluppo territoriale - non hanno mai fatto proprio l'approccio della "programmazione per progetti", privilegiando scelte basate su quadri generali e contenitori eterogenei di iniziative frammentate.

È stato autorevolmente sostenuto¹⁷ che, in Italia, la prima delle tre leve a disposizione del decisore pubblico in campo infrastrutturale - la programmazione degli investimenti, che precede logicamente la scelta delle soluzioni di finanziamento e la regolazione economica della fornitura dei servizi - non ha mai raggiunto il livello di attenzione, si vorrebbe dire di competenza ed autorevolezza, delle altre due¹⁸.

¹⁵ Le citazioni plausibili sarebbero innumerevoli. Qui ci si limita a Ginsborg (2014).

¹⁶ Sull'esperienza del FIO si può consultare Pennisi e Peterlini (1987).

¹⁷ Ci si riferisce in particolare alle tesi espresse dal Prof. De Vincenti - nella sua posizione di membro dell'Esecutivo - in occasione del Convegno promosso nell'ottobre del 2015 dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas per celebrare il ventennale dell'approvazione della legge n. 481 del 1995, che ha istituito le autorità indipendenti di regolazione dei servizi a rete. Si vedano gli atti della Conferenza "I 20 anni della legge n. 481/1995", Milano, 27 ottobre 2015 EXPO, Conference Centre Orogel, Intervento di Claudio De Vincenti, Sottosegretario, Presidenza del Consiglio dei Ministri, disponibile all'URL: <http://www.autorita.energia.it/allegati/eventi/151027DeVincenti.pdf>.

¹⁸ Sia consentito il rimando a Rubino (2009) per una discussione di questi aspetti.

Cascetta (2016) ha di recente richiamato l'attenzione sulle criticità che indeboliscono la qualità della programmazione in Italia. Vi influirebbero l'assenza di un quadro unitario di pianificazione nazionale, in particolare per le infrastrutture di trasporto¹⁹; il condizionamento esercitato dalle procedure inefficienti in quanto illusoriamente semplificate della cd. "Legge Obiettivo" (legge n. 443 del 2001, oggi abrogata dal nuovo codice dei contratti pubblici²⁰); la pluralità di documenti di programmazione; la mancanza di univoche linee guida per la valutazione dei progetti. In assenza di un disegno organico, ne sono derivate incoerenze nelle scelte programmatiche ed opachi meccanismi di selezione delle opere.

¹⁹ L'ultimo atto generale di pianificazione nel settore dei trasporti - il *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* - risale al 2001.

²⁰ Prescindendo dai gravi effetti distorsivi che le procedure straordinarie introdotte con la Legge Obiettivo (LO) hanno prodotto sull'intero sistema degli appalti di opere pubbliche, lo strumento si è rivelato un "libro dei sogni", un destino condiviso con molti altri atti dirigenziali di programmazione: ne costituisce un riscontro il progressivo ridimensionamento subito dall'importo nominale del costo delle opere incluse nelle "liste" della LO (per altri versi, un valore del tutto teorico, in quanto la quota di opere finanziate con stanziamenti realmente disponibili di fondi pubblici è sempre risultata una frazione assai piccola del costo complessivo): dai 358 miliardi di euro inizialmente previsti ai 232 miliardi dell'XI allegato infrastrutture (2013) fino alla somma di 71 miliardi indicata nel XIII Allegato infrastrutturale (novembre 2015, il più recente), distribuita su 25 opere strategiche (a fronte delle oltre 100 inizialmente previste). Per una valutazione critica si rinvia a Pennisi (2013).

3. Se son rose fioriranno

L'esigenza di favorire la ripresa attraverso la promozione di investimenti pubblici di qualità sta tornando a guadagnare consensi anche nel dibattito di politica economica.

La relazione positiva tra capitale pubblico e la crescita trova un convincente fondamento negli studi sulla crescita endogena. Muovendo dal contributo di Aschauer (1989), questo schema interpretativo vede gli investimenti pubblici innalzare in modo permanente la produttività dell'economia influenzando la produttività e la longevità del capitale privato (Futagami *et al.*, 1993). Il nesso si consolida in presenza di *spillover* fra infrastrutture e *input* di lavoro, di complementarità fra capitale privato e tecnologie abilitanti, di ricadute dell'investimento pubblico sul capitale umano e sulla ricerca applicata. Le interrelazioni sarebbero particolarmente significative nel caso di infrastrutture e di servizi basati sulle *general purpose technologies*, ossia su soluzioni tecnologiche diffusive e flessibili.

Esercizi di simulazione condotti con modelli econometrici suggeriscono concordemente che gli investimenti pubblici sono in grado di moltiplicare gli incrementi di valore aggiunto, anche nel breve termine. Permangono tuttavia incertezze sull'effettiva dimensione di tali moltiplicatori che sembra dipendere dal contesto nazionale, dalla fase ciclica (i moltiplicatori parrebbero più elevati negli episodi recessivi), dalla posizione fiscale e, nel caso di finanziamento in disavanzo, da rischi di sostenibilità del debito²¹. I valori delle elasticità sembrerebbero essere influenzati dai criteri di misura delle dotazioni infrastrutturali e dalle metodologie di stima²².

²¹ Una sintesi dei risultati empirici è contenuta nell'approfondimento "*Fiscal multipliers and the timing of consolidation*" contenuto nel numero di del aprile 2014 *Monthly Bulletin* (pagg. 75-89) della BCE.

²² Una *survey* di letteratura su una settantina di analisi condotte fra 1983 e il 2008 documentata in un lavoro di Bom e Ligthart (2014) trova un'elasticità poco superiore a 0,10; altri lavori riportano valori più elevati dell'elasticità, anche prossimi a 0,30-0,35. Per l'Italia, l'ampia sintesi di Di Giacinto *et al.* (2009) trova livelli dell'elasticità compresi fra 0,10 e 0,20 qualora vengano usati modelli tradizionali, basati sulla stima di funzioni aggregate di produzione; i valori stimati salgono fino a 0,60-0,65 se si ricorre, come nelle stime degli autori, a specificazioni di tipo VAR che consentono di tenere conto in misura più completa di

Invocando un mutamento negli orientamenti di politica economica, il Fondo Monetario Internazionale (2014) ha argomentato che gli attuali, straordinariamente bassi, livelli dei tassi d'interesse renderebbero propizia una decisa espansione degli investimenti pubblici, superando in tal modo i vincoli infrastrutturali che la frenano in diversi contesti nazionali. Affiancando metodi *panel* a propri modelli di simulazione per confrontare la risposta dei livelli di attività a stimoli di domanda pubblica di beni capitali nei paesi a maggiore reddito, il Fondo conclude che l'aumento degli investimenti in infrastrutture innalzerebbe in modo apprezzabile i livelli di attività, tanto nel breve, quanto nel lungo termine. L'impatto sarebbe maggiore nelle fasi di stagnazione, in presenza di politiche monetarie accomodanti e nell'ipotesi di piena efficienza, quando un aumento dell'1 per cento della spesa in infrastrutture si tradurrebbe in un aumento di prodotto dell'ordine del 3 cento nel giro di quattro-cinque anni. Effetti consistenti sarebbero esercitati dalle infrastrutture di trasporto e di telecomunicazione, stanti le loro caratteristiche connettive e di interrelazione settoriale.

Il richiamo del Fondo all'efficienza della spesa in investimenti pubblici (*"efficient public investment, especially in infrastructure, can raise the economy's productive capacity"*) riflette l'evidenza secondo cui nei contesti dove la gestione dei processi decisionali è più debole risulta anche più arduo volgere in accumulazione utile allo sviluppo una maggiore spesa in capitale pubblico (Pritchett, 2000; Dabla-Norris et al., 2012; Agénor, 2010). Fra gli elementi di maggiore debolezza il Fondo individua l'indeterminatezza degli indirizzi strategici, la fragilità delle procedure amministrative e le carenze nella valutazione dei progetti²³; la bassa qualità della selezione delle opere; la scarsa flessibilità nella composizione dei bilanci pubblici, anche con riferimento alla possibilità di rimodulare gli stanziamenti fra parte corrente e conto capitale; gli sforamenti nei tempi di co-

interdipendenze e retroazioni che, rendendo più complesse le analisi empiriche condotte per l'Italia, a loro volta sembrerebbero differire significativamente fra le aree geografiche analizzate.

²³ Il Fondo menziona espressamente la scarsa attenzione all'impiego di tecniche di valutazione della convenienza economica dei progetti (*"... including a failure to undertake cost-benefit analysis systematically"*).

struzione e nelle previsioni di costo; l'assenza di affidabili meccanismi di monitoraggio *in itinere* e di valutazione retrospettiva.

Vari paesi, dapprima gli Stati Uniti (con il citato piano del Presidente Obama diretto a semplificare le procedure di spesa e a rilanciare l'accumulazione pubblica) fino al Giappone (con lo stimolo fiscale innescato dalla cd. "*second arrow*" del programma di sostegno noto come "Abenomics"), hanno annunciato e in parte attuato programmi di rinnovo e potenziamento infrastrutturale, anche per accelerare l'uscita dalla fase recessiva.

In Europa la Commissione in collaborazione con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) ha proposto un ambizioso programma di investimenti infrastrutturali su scala continentale (il cd. "Piano Juncker"). Il programma si propone di aumentare gli investimenti con finalità pubbliche di oltre 300 miliardi di euro su un orizzonte di medio termine, tramite interventi realizzati prevalentemente da privati ma assistiti da garanzie pubbliche, apprestate dalla BEI. Le garanzie agiranno attraverso uno specifico veicolo finanziario con cui la BEI intende canalizzare risorse private su progetti relativamente rischiosi ma di interesse pubblico viste le loro ricadute sulla crescita sostenibile e sugli altri obiettivi strategici dell'Unione.

Il Piano poggia su tre pilastri: (i) creazione di un veicolo finanziario *ad hoc* (il *Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici*, FEIS o EFSI) con una dotazione iniziale di 21 miliardi di euro e il mandato ad ottenere un ampio effetto leva senza pregiudicare il *rating triple-A* di cui gode la BEI; (ii) avvio di un polo centrale di assistenza tecnica (cd. *Investment Advisory Hub*) per sostenere il settore privato nella selezione dei progetti di interesse europeo; (iii) miglioramento delle condizioni di contesto, frutto di riforme strutturali da attuare a livello sia comunitario, sia nazionale²⁴.

Alcuni aspetti dell'architettura istituzionale del Piano Juncker appaiono di particolare interesse nell'economia di questo scritto perché offrono utili suggerimenti per migliorare le prassi vigenti in Italia. Tra essi si distinguo-

²⁴ Gli interventi proposti sono individuati nel documento *Challenges to Member States' Investment Environments*", disponibile all'URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_challenges_ms_investment_environments_en.pdf. Aggiornamenti sui progressi attuativi del Piano sono rintracciabili all'URL: http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_en.

no: a) le modalità di valutazione e selezione dei progetti, fondate sull'accertamento di elementi di "addizionalità" rispetto all'iniziativa "spontanea" dei privati che non effettuerebbero l'investimento senza il concomitante intervento pubblico diretto a mitigarne i rischi; b) la creazione di una *pipeline*²⁵ di progetti validati da avviare alla fase costruttiva sulla base del rispettivo grado di maturità in un arco di tempo relativamente breve (dell'ordine di 2-3 anni: la lista, pur consolidata, verrebbe aggiornata periodicamente); c) la robusta *governance* verticale del Piano, fondata su un livello strategico di indirizzo e un livello operativo di alta competenza per fornire assistenza tecnica ai promotori (il già citato *hub*)²⁶.

Va rilevato che i primi passi del Piano appaiono ancora incerti. Solo nove Stati membri (Bulgaria, Germania, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Polonia, Slovacchia e Regno Unito) hanno finora impegnato fondi (per circa € 45 miliardi di euro) per cofinanziare progetti promossi dal Piano. Tuttavia, nessuno di questi paesi parrebbe intenzionato a contribuire direttamente al capitale del FEIS, nonostante il trattamento preferenziale accordato dalle regole europee sui disavanzi eccessivi ai versamenti al Fondo in forma di garanzie o di apporti diretti. Questi paesi sosterranno pertanto unicamente iniziative progettuali localizzate nei propri territori, in ciò contravvenendo allo spirito che anima l'iniziativa del Piano: individuare le iniziative non tanto in base a chiavi nazionali di riparto quanto al merito intrinseco delle iniziative.

3.1 Eppur qualcosa si muove

Nonostante queste difficoltà iniziali, l'impostazione di fondo che ispira il Piano Junker appare sostanzialmente valida. Potenzialmente coerenti con

²⁵ Si tratta del cd. *European Investment Project Portal*, già consultabile all'URL: http://ec.europa.eu/priorities/european-investment-project-portal-eipp_en.

²⁶ Il funzionamento del Piano Junker e del FEIS è stato definito dal Regolamento UE n. 1017/2015. Per maggiori dettagli e per ulteriori argomentazioni a sostegno dell'opportunità di traslare nella prassi italiana l'impostazione strategica del Piano si rinvia all'efficace illustrazione svolta da Pètrina e Virno in UPB (2015).

le scelte del Piano sembrano alcune recenti innovazioni varate in Italia che offrono l'opportunità di radicare nelle prassi decisionali il principio-cardine di far discendere le decisioni di investimento pubblico da valutazioni di merito economico. Al riguardo, le novità di maggiore rilievo sono tre:

- 1) l'attuazione della riforma della contabilità pubblica avviata con la legge n. 196 del 2009, che dedica particolare attenzione alla qualità della spesa in conto capitale delle Amministrazioni centrali dello Stato (i Ministeri con assegnazioni di bilancio destinate alla spesa in conto capitale);
- 2) il ridisegno delle strutture tecniche a supporto del principale centro di spesa infrastrutturale, il Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti;
- 3) il recentissimo recepimento della nuova direttiva europea sui lavori pubblici e le concessioni di servizi.

In quanto segue ci si sofferma con maggiore dettaglio sulla prima innovazione, che è potenzialmente la più rilevante per la realtà nazionale perché ha taglio generale e valenza prescrittiva, almeno con riferimento alla quota di spesa in conto capitale dei Ministeri che, con circa 40 miliardi di euro (dati di competenza per l'anno 2013), equivale a poco meno della metà dei flussi riferiti al complesso delle Amministrazioni Pubbliche²⁷.

La riforma della contabilità pubblica operata con la legge n. 196 del 2009, quantunque prevalentemente dedicata alle procedure e alla struttura del bilancio²⁸, ha inciso in profondità anche sulla valutazione di efficacia degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato. La riforma si proponeva di aggiornare regole formalmente in vigore ma in realtà mai

²⁷ In particolare, nel 2013, secondo i dati della Contabilità Nazionale, le Amministrazioni Pubbliche centrali contribuivano con il 43,1 per cento del totale della spesa in conto capitale delle Amministrazioni Pubbliche e quelle locali con il 56,8 per cento (il residuo è riferibile agli enti di previdenza), con un'elevata incidenza della spesa comunale, pari a quasi il 30 per cento. La ripartizione appare sostanzialmente stabile negli ultimi tre decenni. A queste quote concorrono le risorse per lo sviluppo territoriale provenienti dai Fondi Strutturali dell'Unione europea che, inizialmente esclusi dal nuovo impianto valutativo, sono stati ricondotti nell'alveo comune per effetto di un'integrazione legislativa introdotta nel 2012.

²⁸ A distanza di sette anni dalla sua emanazione, peraltro, il percorso attuativo della legge di riforma della contabilità pubblica non è ancora completo, come argomenta Pisauro (2016). L'obbligatorietà della valutazione *ex ante* delle opere promosse dalle Amministrazioni Centrali è regolata dall'art. 30, comma 9, della legge n. 196.

realmente assunte a paradigma di riferimento. Procedure e metodologie di valutazione dei progetti erano rimaste infatti ferme alle disposizioni, largamente inattuate, della legge n. 144 del 1999 che avevano stabilito, *inter alia*, l'obbligo di sottoporre preventivamente i progetti d'investimento pubblico a studi di fattibilità.

Nel 2011, in attuazione della legge n. 196, sono stati emanati due decreti legislativi "gemelli" - i D.Lgs. n. 228 e n. 229 - che hanno ridefinito la cornice per le valutazioni di efficacia socio-economica della spesa infrastrutturale. Le nuove norme prevedono che le proposte d'investimento avanzate dai dicasteri siano inserite in un documento organico di pianificazione settoriale a compilazione scorrevole (denominato *Documento Pluriennale di Programmazione*, DPP); il DDP ne definisce l'ordine di merito in esito a valutazioni di efficacia condotte sulla scorta di *Linee Guida* settoriali, definite dai Ministeri in coerenza con le specificità della spesa di competenza.

Nelle intenzioni del legislatore le attività valutative mirano a consentire la compilazione di graduatorie di interventi omogenei, ritenuti "meritevoli" in base a criteri selettivi che dovrebbero coniugare il merito di ciascun progetto con le priorità strategiche di ciascun sub-settore di spesa.

Al riguardo, il decreto n. 228 indica i criteri generali cui i Ministeri si debbono attenere nella predisposizione del *Documento*. Il punto di partenza del DPP è la stima dei fabbisogni infrastrutturali dei singoli settori di spesa. Il processo prosegue con la valutazione *ex ante* dell'efficacia economica delle opere proposte a finanziamento; prevede l'inserimento nel DPP dell'ordine di merito dei progetti candidati; definisce le modalità del monitoraggio *in itinere* delle opere (qui la regia del processo è della Ragioneria Generale dello Stato, dove sono attestate le banche dati rilevanti). Il percorso termina con le valutazioni *ex post* il cui scopo è di "chiudere il cerchio" del ciclo valutativo, in modo che gli esiti possano retroagire sui successivi aggiornamenti del DPP. Si dovrebbe in tal modo migliorare la qualità della programmazione, elevando l'efficacia della spesa in conto capitale.

È importante rilevare che questo assetto vede il DPP alla stregua di un elenco annuale delle opere (aggiornato e rivisto periodicamente) da sottoporre all'approvazione condizionata del CIPE, pena la loro non finanziabilità. Il decreto individua nei *Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici* (istituiti dall'art. 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144), gli organismi indipendenti per la valutazione delle opere, e vi affida il compito di condurre le attività istruttorie e di misurarne l'efficacia *ex post*.

Il secondo decreto legislativo (D.Lgs. n. 229, prevalentemente dedicato al monitoraggio finanziario e di risultato degli investimenti) prevede la pa-

parallela creazione nel bilancio di ciascuna Amministrazione di un “Fondo Progetti”, strettamente collegato a un “Fondo Opere”. Il passaggio dei progetti candidati dal primo al secondo fondo viene subordinato all’esito di uno scrutinio di fattibilità tecnica, finanziaria ed economica.

La creazione dei due Fondi e le loro modalità di alimentazione configurano, almeno in linea di principio, l’opzione per una “programmazione per progetti” in luogo dell’assai più generica (e più soggetta alle pressioni dei gruppi d’interesse) programmazione per “obiettivi” che è oggi dominante: grandi “contenitori” programmatici poco definiti che finiscono per decomporci in una miriade di iniziative frammentate e di modesto impatto sulla crescita e sul benessere, una prassi che indebolisce i programmi finanziati con il concorso dei Fondi strutturali dell’Unione europea.

Il processo di riordino è stato completato nel 2012 da due decreti ministeriali di natura attuativa. I due atti forniscono indicazioni metodologiche per la rilevazione dei fabbisogni d’investimento – il punto fermo da cui prende avvio il percorso valutativo – e definiscono l’assetto dei soggetti incaricati di svolgere le istruttorie tecniche (*Nuclei di Valutazione e Verifica*, NUVV).

Il primo dei due atti (il DPCM del 3 agosto 2012) declina lo schema di riferimento per la redazione da parte dei Ministeri delle citate *Linee Guida* settoriali di valutazione *ex ante* ed *ex post* degli investimenti, definendo inoltre un modello di riferimento per la redazione del DPP (Allegati I e II). Sulla scorta di valutazioni basate su indicazioni metodologicamente vincolanti, i ministeri di spesa dovrebbero gradualmente far emergere *standard* valutativi condivisi per progetti omogenei per favorirne la confrontabilità tramite *benchmark* di riferimento.

L’allegato I del DPCM di agosto individua nell’Analisi Costi-Benefici (ACB) la metodologia preferenziale per la valutazione *ex ante* delle opere; l’ACB può essere sostituita dalla più semplificata Analisi di Costo-Efficacia (ACE) per i progetti di minore complessità²⁹. Si dispone che cia-

²⁹ A distanza di oltre un secolo dai suoi albori in Francia (Dupuit) e di circa ottanta anni dalle prime estese applicazioni nell’ambito delle politiche pubbliche (negli anni trenta dello scorso secolo, negli Stati Uniti), l’ACB continua ad essere il metodo più affidabile per condurre valutazioni micro-fondate, esaustive e verificabili dell’efficacia finanziaria, economica

scun dicastero definisca i contenuti minimi di tali analisi³⁰ e adotti criteri standardizzati per la quantificazione delle poste rilevanti; vengono fornite indicazioni specifiche su aspetti tecnici ed organizzativi³¹; si prevede che il grado di approfondimento dell'analisi sia correlato alla dimensione fisica e finanziaria delle opere, alla loro complessità tecnologica, procedurale e gestionale, nonché al grado di apertura dei mercati dei servizi prodotti accedendo a tali infrastrutture. Il decreto ribadisce infine la responsabilità dei NUVV nel ciclo valutativo, con particolare riferimento alla stima dei fabbisogni, alla valutazione *ex ante* delle singole opere e alle analisi di risultato.

Il secondo DPCM (emanato il 21 dicembre 2012), oltre a ribadire l'indipendenza e l'autonomia dei NUVV dalle Amministrazioni di appartenenza, individua i criteri di designazione dei loro componenti e le modalità di selezione. In assenza di adeguate professionalità interne le amministrazioni sono tenute ad integrare il proprio Nucleo con qualificate immissioni esterne. Nel corso del 2014, per superare le difficoltà attuative delle amministrazioni, le unità centrali con ruolo propulsivo nelle attività di sostegno metodologico e di raccordo istituzionale hanno diffuso un ulteriore ausilio per la redazione delle *Linee Guida* (cd. *Vademecum*)³².

e sociale dei progetti pubblici. Trattandosi di un tema “antico” e assai consolidato, la letteratura sull'argomento è - come si suol dire in questi casi - letteralmente sterminata: valgano per tutti la tersa sintesi contenuta in Layard e Walters (1978) e il comprensivo contributo teorico di Dreze e Stern (1987). Per una recente introduzione non tecnica all'ACB, che ha anche il pregio di ripercorrerne la genesi storica, si veda Pennisi e Maiolo (2016). Per un'applicazione operativa, sviluppata nel contesto di un'iniziativa di assistenza tecnica alle amministrazioni locali intenzionate a promuovere progetti di investimento pubblico con schemi parenterali dopo averne valutati i profili di redditività finanziaria e di convenienza sociale, si veda Gori *et al.* (2014), in particolare l'appendice metodologica sull'ACB.

³⁰ Ad esempio in termini di costi e benefici ammissibili.

³¹ Gli aspetti trattati riguardano: a) i criteri di svolgimento delle analisi di domanda e di offerta di infrastrutture; b) i metodi di valutazione *ex ante* delle singole opere; c) i criteri e le procedure di definizione dell'ordine di merito; d) i metodi di valutazione *ex post* degli interventi; e) le funzioni degli organismi preposti alle valutazioni.

³² Si veda DIPE-PCM e UVAL-DPS, *Vademecum per l'applicazione del Modello di Linee Guida ai fini della predisposizione del Documento Pluriennale di Pianificazione ai sensi del D.Lgs. n. 228/2011*, disponibile all'URL:

3.2 Le altre innovazioni

Accanto alla riforma della valutazione (e della programmazione) della spesa in conto capitale dei dicasteri vanno menzionate due ulteriori novità istituzionali che negli anni a venire potranno innalzare la qualità della programmazione, valutazione e selezione delle opere pubbliche:

- 1) un'innovazione ordinamentale di portata generale: la profonda revisione del cd. Codice degli contratti pubblici volta a recepire i nuovi orientamenti europei in materia di concessioni e di lavori;
- 2) un intervento a carattere organizzativo: il riordino degli uffici istruttori preposti alle scelte infrastrutturali del più importante centro di spesa infrastrutturale centrale, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

La legge delega 28 gennaio 2016, n. 1, ha dato mandato al Governo di operare la codificazione e il riordino dell'intera disciplina degli appalti pubblici, cogliendo l'occasione del recepimento di tre rilevanti direttive europee in materia di concessioni e lavori³³. Il decreto attuativo approvato dal Consiglio dei Ministri (D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50) non prevede, a differenza del passato³⁴, successivi atti di natura regolamentare ma la semplice emanazione di linee guida generali (cd. *soft laws*) emanate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) o dal MIT, talvolta dopo il parere delle

http://www.cipecomitato.it/it/documenti/Vademecum_Lineeguida_11aprile2014_DIPE_UV_AL.pdf

³³ Le tre direttive comunitarie (direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014) si inseriscono nella strategia detta di "Europa 2020" e perseguono gli ambiziosi obiettivi di aumentare l'efficienza nell'impiego dei fondi pubblici, di aumentare lo spessore e la concorrenzialità del mercato dei lavori pubblici, di ridurre i rischi di corruzione.

³⁴ Fino ad oggi i contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture erano stati regolati dal D.lgs. n. 163/2006 (cd. Codice dei contratti pubblici) e dal DPR n. 207/2010 (il Regolamento di esecuzione e attuazione del Codice), oltre a una serie di altri atti normativi, primari o secondari, per specifici settori (appalti della difesa, beni culturali, servizi segreti, ...), norme frammentarie e leggi regionali sui contratti pubblici. Il Codice del 2006 (che a sua volta recepiva due direttive comunitarie e sostituiva la c.d. legge Merloni) è stato in seguito modificato da ben 52 atti normativi nazionali e da 6 regolamenti comunitari.

competenti commissioni parlamentari³⁵. Si tratta indubbiamente di una scelta che potrà determinare un notevole snellimento procedurale.

Il nuovo Codice introduce diverse novità che dovrebbero, sulla carta, fluidificare la gestazione delle opere, come la cd. *Project Review* e forme di consultazione pubblica preventiva (cd. *debàt public*) per rimuovere ostacoli locali (la nota sindrome “Nimby”). Sono previsti tre livelli di progettazione: il nuovo “progetto preliminare di fattibilità”, accanto ai previgenti progetti definitivo ed esecutivo. Il nuovo istituto è diretto a verificare se sussistono le condizioni tecnico-economiche per realizzare l’opera pubblica. L’idea di fondo è quella di rafforzare la capacità sostanziale del progetto di soddisfare i fabbisogni, accrescere la qualità architettonica e funzionale, limitare il consumo di suolo, rispettare i vincoli ambientali e migliorare l’efficienza energetica. Le analisi di fattibilità dovranno ottimizzare il rapporto tra costi e benefici attraverso confronti fra le alternative progettuali (art. 23, comma 5). Al fine di assicurare la realizzazione di progetti di qualità, viene introdotto un *Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture prioritarie e la project review delle opere già finanziate* (art. 202, comma 1, lettera a).

Mentre la Legge Obiettivo viene definitivamente superata, si rafforza il livello della programmazione strategica, articolato su un ciclo di pianificazione triennale delle opere. La pianificazione dovrà fondarsi sulle scelte riportate nei DPP settoriali, da inquadrare in un nuovo *Piano generale dei trasporti e della logistica*: il Piano sarà dunque predisposto a distanza di un quindicennio dal suo predecessore del 2001.

La seconda innovazione ha un carattere più settoriale e incide sulle strutture tecniche del MIT. Si tratta in ogni caso di una novità di notevole rilievo per la qualità della spesa infrastrutturale in quanto impatta sul dicastero che esprime una quota molto rilevante della spesa in conto capitale di pertinenza delle Amministrazioni centrali e la sostanziale interezza di quella in infrastrutture (Tabella 1).

³⁵ È inoltre prevista l’istituzione di una cabina di regia attestata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per supportare le stazioni appaltanti.

Tab. 1 - Spesa in conto capitale relativa dei ministeri centrali relativa alle principali missioni di bilancio (stanziamenti definitivi di competenza, anno 2013; milioni di euro)³⁶

Ministero	004 - L'Italia in Europa e nel mondo	011 - Competitività e sviluppo delle imprese	013 - Diritto alla mobilità	014 - Infrastrutture pubbliche e logistica	028 - Sviluppo e riequilibrio territoriale	Totale prime 5 missioni	Altre Missioni	Totale spesa capitale
MEF	5.603	1.676	4.137	57	0	11.473	5.610	17.083
MISE	0	3.623	0	0	8.085	11.709	361	12.070
MAE	6	0	0	0	0	6	9	15
MIUR	0,01	0	0	0	0	0	2.628	2.628
MIT	0	0	1.593	4.578	0	6.172	229	6.401
Totale	5.609	5.299	5.730	4.635	8.085	29.359	8.838	38.197

Fonte: Elaborazioni sul Rendiconto generale dello Stato.

Scompare la precedente *Struttura tecnica di missione* per lasciare spazio ad un'unità di nuova costituzione in seno al MIT. La nuova struttura non avrà più il compito di istruire i progetti, che viene riassegnato alle strutture ordinarie del ministero, ma di programmare, valutare e pianificare la realizzazione delle opere in coerenza con gli orientamenti strategici definiti negli indirizzi di politica economica e, segnatamente, trasportistica³⁷. Tra i compiti attribuiti alla rifondata *Struttura tecnica di missione* rientrano: a) il supporto e l'alta consulenza giuridica economica e tecnica; b) la valutazione delle opere attraverso analisi costi-benefici; c) la revisione delle scelte in-

³⁶ La tabella riporta le prime cinque missioni per dimensione finanziaria del bilancio: *Sviluppo e riequilibrio territoriale* (il cui solo programma di spesa consiste nelle Politiche per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate, dove si dirige il Fondo di sviluppo e coesione) per circa 8 miliardi di euro, seguita dal *Diritto alla mobilità* (circa 5,7 miliardi di euro), *Italia in Europa e nel mondo* con 5,6 miliardi di euro (contributo italiano alle politiche di bilancio della UE), *Competitività e sviluppo delle imprese* con 5,3 miliardi di euro e, infine, *Infrastrutture pubbliche e logistica* con 4,6 miliardi di euro circa nel 2013. Insieme rappresentano oltre due terzi della spesa di conto capitale (pari a oltre 29,3 miliardi di euro nel 2013).

³⁷ Il DM n. 194 del 9 giugno 2015 istituisce la nuova *Struttura tecnica di missione per l'indirizzo per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'Alta Sorveglianza*, che nasce dalle ceneri della precedente unità, travolta da vicende giudiziarie non ancora concluse.

frastrutturali e dei progetti selezionati (*project review*); d) il monitoraggio della loro realizzazione.

Si tratta in sostanza di un intervento organizzativo diretto a caratterizzare la nuova unità come un organismo di alta consulenza valutativa per le infrastrutture trasportistiche, allontanandola dai compiti di supporto (o addirittura di gestione) realizzativa. Si dovrebbero così limitare i rischi di conflitti di interesse o, comunque, di impropria commistione fra il momento della pianificazione e quello della realizzazione delle opere.

4. Più ombre che luci nella riforma

A distanza di circa quattro anni dall'emanazione delle norme applicative della riforma l'osservazione ravvicinata delle condotte delle Amministrazioni destinarie consente di formulare un primo giudizio. Il bilancio non pare, purtroppo, positivo³⁸. I termini dichiaratamente perentori stabiliti dalla riforma sono stati disattesi: al momento in cui queste note sono redatte, nessun dicastero ha finora predisposto le *Linee Guida* propedeutiche alle valutazioni delle opere, né tantomeno finalizzato il proprio DPP.

Lo stallo in atto riflette diverse criticità in gran parte legate alla perdurante esilità delle competenze in materia di analisi economica presso le amministrazioni pubbliche. Questa debolezza si è saldata nella circostanza con la sostanziale assenza di un chiaro mandato a procedere da parte dei tre governi che si sono succeduti dopo l'emanazione delle norme di riferimento - con ogni probabilità il fattore determinante dell'insuccesso della riforma. Disfunzioni specifiche, spesso concomitanti e comuni a molte amministrazioni, hanno avuto un rilievo aggiuntivo. Tra queste:

- a) l'assenza di professionalità dotate delle competenze richieste per le analisi valutative non è stata adeguatamente compensata dal supporto del Nucleo di valutazione, presente solo in poche amministrazioni e del resto anch'esso piuttosto debole nei profili specialistici;

³⁸ L'autore di questo scritto ha avuto l'opportunità di seguire il processo di applicazione della riforma del 2011, principalmente dal punto di osservazione dell'*Unità di valutazione degli investimenti pubblici* (UVAL), oggi soppressa.

- b) l'inappropriata dislocazione istituzionale dei NUVV, che rispondono alle strutture deputate alla programmazione della spesa dei dicasteri di appartenenza o, in alcuni casi, al livello amministrativo apicale, raccordato con la direzione politica (come il Segretariato Generale, ove presente). Si tratta in ogni caso di una collocazione che non garantisce né l'autonomia operativa dei NUVV (già di per sé da intendersi come un *second best*), né *a fortiori*, se non la desiderabile indipendenza dai livelli decisionali (*first best*), quantomeno la necessaria distanza dal livello operativo, anche in ragione del fatto che sono le stesse Amministrazioni a selezionarne i componenti;
- c) il prevalere di una sorta di "eterogenesi dei fini" nell'attività dei NUVV cui è stato di fatto assegnato il compito di coadiuvare le Amministrazioni di appartenenza (a loro volta molto carenti di professionalità) nella programmazione delle risorse di bilancio e dei fondi strutturali dall'Unione Europea. Ciò a discapito dello svolgimento delle istruttorie tecniche: predisposizione di documenti metodologici ed attività valutative sui progetti rilevanti, una torsione purtroppo già emersa fin dalla costituzione dei NUVV nello scorcio degli anni novanta;
- d) l'assenza nei Ministeri di un'architettura razionale per la gestione e la circolazione dei flussi informativi legati alla valutazione dei progetti lungo l'intero ciclo di vita: una carenza organizzativa che rende precarie, episodiche e poco verificabili le sporadiche analisi valutative svolte;
- e) il mancato ricorso da parte del CIPE all'"arma totale" prevista dal nuovo quadro di regole: non finanziare le amministrazioni inadempienti - quelle che non abbiano inserito i progetti candidati in un organico DPP settoriale. Sorge perciò il timore che l'assenza di sanzione sia percepita da chi dovrebbe temerla non più di una sterile "grida manzoniana", con il risultato di minare la credibilità dell'intero processo.

Esiste dunque un rischio molto concreto che i ritardi attuativi conducano a valutazioni frammentarie e poco rigorose. Ne deriverebbe una dispersione di risorse su progetti di modesta rilevanza che riproporrebbero scelte tecno-

logicamente o funzionalmente superate, in ogni caso non meditate. Un severo monito in questo senso è di recente venuto dalla Corte dei Conti³⁹.

5. Un caso di scuola: le infrastrutture di trasporto

È nel settore dei trasporti che l'esigenza di coniugare la valutazione dei fabbisogni con la definizione programmatica degli obiettivi strategici di medio periodo e con valutazione della fattibilità delle singole opere si pone con maggiore cogenza (Cascetta, 2015).

In questo settore le valutazioni dell'efficacia e della sostenibilità dell'investimento sono ancora più necessarie, viste le dimensioni finanziarie delle opere (su cui incide l'alta intensità di capitale, propria delle infrastrutture trasportistiche) e l'ambivalente impatto sui territori: non sempre, infatti, le esternalità di rete di un'opera viaria e i vantaggi del miglioramento delle connessioni fra territori prevalgono sugli impatti paesaggistici e sul danno ambientale derivante dal traffico di transito (Boitani, 2012).

Corrette valutazioni di fattibilità sono anche utili a contrastare il duplice rischio di sovrastima della domanda attesa e di sottostima dei costi di costruzione, tipico delle infrastrutture di trasporto. Si tratta di fenomeni che sono spesso associati ai conflitti d'interesse fra parte pubblica e parte privata, fra promotore e *contractor*, fra concedente e concessionario, come evidenziato dagli studi empirici relativi ai cd. *megaprojects*⁴⁰.

La valutazione dell'evoluzione dei fabbisogni e del conseguente sforzo di ampliamento delle dotazioni per soddisfare la domanda razionata di mo-

³⁹ Afferma la magistratura contabile nella sua relazione annuale sul rendiconto dello Stato per l'anno 2014: *"Quanto al rafforzamento dell'efficacia delle scelte di investimento e del monitoraggio, va sottolineata l'importanza di dare effettiva attuazione al processo di programmazione e valutazione strategica degli investimenti, come previsto dal d.lgs. n. 228 del 2011, definendo, in particolare, in ogni Ministero, le linee guida per la valutazione degli investimenti, adempimento che gran parte delle Amministrazioni a tutt'oggi non ha posto in essere e da cui potrebbe derivare un forte potenziamento dell'attività di valutazione dei fabbisogni infrastrutturali e delle opere, nonché un coinvolgimento dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici."* Si veda Corte dei Conti (2015), pag 23.

⁴⁰ Un riferimento quasi obbligato è ai lavori di Flyvberg et al (2003).

bilità richiede in primo luogo la definizione di uno scenario “tendenziale” di medio-periodo (cd. *business as usual*), riferito alle determinanti macro-economiche che guidano gli spostamenti delle persone e delle cose: variabili demografiche, reddito *pro capite*, distribuzione sul territorio degli insediamenti abitativi, grado di separazione dei luoghi di produzione da quelli di consumo delle merci e di residenza delle persone.

Quadri previsivi affidabili su orizzonti temporali coerenti con la vita utile delle infrastrutture di trasporto (di norma decennale o ultra-decennale) sono però difficilmente ottenibili con le simulazioni dei modelli econometrici tradizionali impiegati per definire gli usuali scenari macro-economici. Questi modelli sono ovviamente molto utili per il *policy maker* ma sono tuttavia soggetti a varie limitazioni. In questo contesto viene principalmente in evidenza il loro sguardo prevalentemente “keynesiano”, confinato a orizzonti temporali di breve periodo. Rileva inoltre la loro aggregazione territoriale, di norma molto elevata.

Di contro, gli scenari di modellazione delle tendenze di mobilità alla base delle valutazioni di sostenibilità economico-finanziaria dei progetti di trasporto richiedono archi temporali ben più ampi e la disponibilità di informazioni disaggregate per origine e destinazione degli spostamenti. La principale valutazione concerne la capacità del progetto di intercettare la domanda di mobilità, ovvero (la quota di) fabbisogno “razionato” che l’opera intende soddisfare. Disporre di previsioni affidabili sull’evoluzione della domanda di spostamenti nel medio e lungo periodo assume pertanto un rilievo fondamentale per giudicare la plausibilità e la robustezza delle assunzioni su cui si fonda il progetto.

I quesiti più rilevanti che al riguardo si pongono sono tre: a) quali variabili macro-economiche governano la domanda di trasporto nel breve periodo (l’arco di tempo coperto dai modelli di previsione macroeconomica)?; b) queste variabili conservano la loro rilevanza anche nel medio lungo-periodo?; c) infine, le determinanti della domanda di mobilità devono includere variabili aggiuntive rispetto a quelle di fondo?

La risposta a questi interrogativi esula dall’ambito di questo scritto. Appare comunque fondamentale che le valutazioni della sostenibilità e della convenienza collettiva dei progetti di trasporto siano condotte con metodologie affidabili, basate su ipotesi plausibili di sviluppo della domanda e di andamento dei costi, fondate su indicatori quantitativi appropriati per misurare i fabbisogni e la domanda che l’opera intende intercettare.

6. Tirando le fila

In questo lavoro ci si è soffermati su alcune innovazioni del quadro di regole che presiedono alla valutazione degli investimenti pubblici in Italia. Nella difficile situazione di bilancio e stante la lunga crisi, l'esigenza di scelte oculate nella selezione dei progetti pubblici diviene ancora più rilevante, per massimizzare la loro efficacia e contenere il cd. *shadow cost of public funding* invariabilmente associato alla quota di finanziamento con risorse pubbliche.

Le argomentazioni svolte nel lavoro suggeriscono alcune raccomandazioni per migliorare il ciclo decisionale degli investimenti pubblici.

Sembra in primo luogo indispensabile che la selezione delle infrastrutture avvenga nel contesto di un quadro programmatico di alto livello, che assegni le priorità di sviluppo sistemico all'appropriato livello di governo, nel rispetto della suddivisione delle competenze in materia di infrastrutture e reti, anch'esse in via di ripensamento con la revisione del Titolo V della Costituzione.

Il quadro di riferimento dovrebbe scaturire da atti di programmazione pluriennale, che inquadrino le scelte in un orizzonte di medio periodo. Si tratta di pre-requisiti necessari a garantire la plausibilità e la sostenibilità di tali scelte. Nell'ambito di questa cornice la selezione delle infrastrutture dovrebbe rispettare criteri di valutazione *ex ante* trasparenti, rigorosi e verificabili, tratti dalle migliori prassi internazionali, che facciano emergere costi e benefici delle opere, in un'ottica di *whole life costing*. Ciò comporta inevitabilmente una riduzione degli ampi margini di discrezionalità nelle scelte di allocazione della spesa pubblica in conto capitale, in linea con le indicazioni di autorevoli voci internazionali.

Le innovazioni normative che riordinano le procedure di valutazione della spesa per opere pubbliche derivanti dalla legge di riforma della contabilità hanno una grande potenzialità, che tuttavia non è ancora pienamente compresa dai destinatari. La sfida è più rilevante per le infrastrutture di trasporto, vista la dimensione finanziaria dei progetti, i maggiori danni dell'inefficienza e l'importanza per la promozione dello sviluppo e il rafforzamento della competitività dei territori.

Si profila dunque un'occasione importante per innestare un corretto approccio valutativo all'interno delle scelte allocative di maggiore impatto sul processo di accumulazione pubblica. In questa prospettiva il livello centrale dovrà saldarsi con le esperienze spesso più avanzate oggi riscontrabili a li-

vello locale, dove si formano quasi i tre quarti della spesa per investimenti pubblici in Italia.

Riferimenti bibliografici

- Agénor, P. R. (2010). A Theory of Infrastructure-led Development. *Journal of Economic Dynamics and Control*. Elsevier, vol. 34(5), pp. 932-950. Doi:[10.1016/j.jedc.2010.01.009](https://doi.org/10.1016/j.jedc.2010.01.009).
- Aschauer, D. (1989). Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics*, 23, 177-200. Doi:[10.1016/0304-3932\(89\)90047-0](https://doi.org/10.1016/0304-3932(89)90047-0).
- Astrid, Repubblica e Italia Decide (2011). *Le infrastrutture strategiche di trasporto: problemi, proposte e soluzioni*, Maggio.
- Bassanini, F. and Reviglio, E. (2011). Financial Stability, Fiscal Consolidation and Long-Term Investment After the Crisis. *Financial Markets Trends*, Issue no. 1, pp. 23 – 68, May. Doi:[10.1787/fmt-2011-5kg55qw1vbjl](https://doi.org/10.1787/fmt-2011-5kg55qw1vbjl).
- Boitani, A. (2012). *I trasporti del nostro scontento. Intervista a cura di Sandra Bellini*. Bologna: ilMulino.
- Bom, P. R. D. and Ligthart, J. E. (2014). What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital? *Journal of Economic Surveys*, Vol. 28, No. 5, pp. 889-916. Doi: [10.1111/joes.12037](https://doi.org/10.1111/joes.12037).
- Carlucci, C., De Angelis, F. e Guerrizio, M. A. (2014). I tempi di attuazione e di spesa degli interventi infrastrutturali delle politiche di coesione. *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3, pp. 495-538.
- Cascetta, E. (2016). *La nuova struttura tecnica di missione e la pianificazione strategica degli interventi infrastrutturali*, Intervento al Convegno “La nuova programmazione dei fondi europei 2014-20. Le opportunità per il settore delle costruzioni”, ANCE, 2 marzo.
- Cascetta, E. e Pagliara, F. (2015). *Le infrastrutture di trasporto: cosa non ha funzionato e come porvi rimedio*. Roma. ARACNE Editrice.
- Cassa Depositi e Prestiti, CDP (2013). Capitale per lo sviluppo. *Report monografici*.
- Confcommercio, Ufficio Studi (2016). *Rapporto sulle economie territoriali*, marzo.
- Corte dei Conti (2015). *Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato 2014 - Volume II: la gestione del bilancio dello Stato nel 2014*, (documento XIV, n. 3), Comunicato alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica il 25 giugno.
- Cottarelli, C. (2015). *La lista della spesa*. Milano. Feltrinelli.
- Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z. and Papageorgiou, C. (2012). Investing in public investment: an index of public investment efficiency. *Journal of Economic Growth*, 17(3), pp. 235-266. Doi:[10.1007/s10887-012-9078-5](https://doi.org/10.1007/s10887-012-9078-5).
- Di Giacinto, V., Micucci, G. e Montanaro, P. (2009). Effetti macroeconomici del capitale pubblico: un’analisi su dati regionali. *Mezzogiorno e politiche regionali*. Seminari e Convegni, Banca d’Italia, 2, 279-317.

- Di Giacinto, V., Micucci, G. e Montanaro, P. (2011). L'impatto macroeconomico delle infrastrutture: una rassegna della letteratura e un'analisi empirica per l'Italia. In F. Balassone e P. Casadio (a cura di). *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*. Banca d'Italia.
- Dreze, J. and Stern, N. (2013). *The Theory of Cost-Benefit Analysis. Handbook of Public Economics*, Vol. 5, Pages 1-474, Ed. by A..J. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein and E. Saez.
- European Central Bank, ECB (2016). Public Investment in Europe. *ECB Economic Bulletin – Articles*, Issue 2-2016.
- European Commission, Member States and EIB, Special Task Force on investment in the EU (2015). *Task Force Final Report*.
- Flyvbjerg, B., Buzelius, N. and Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge University Press.
Doi:[10.1017/cbo9781107050891](https://doi.org/10.1017/cbo9781107050891).
- Futagami, K., Morita, Y. and Shibata, A. (1993). Dynamic Analysis of an Endogenous Growth Model with Public Capital. *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 95, pp. 607-625. Doi:[10.2307/3440914](https://doi.org/10.2307/3440914).
- Ganelli, G. and Tervala, J. (2015). The Welfare Multiplier of Public Infrastructure Investment. *IMF Working Paper*, WP 16740.
- Ginsborg, P. (2014). *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*. Torino. Einaudi.
- Giordano, C., Marinucci, M. and Silvestrini, A. (2016). Investment and investment financing in Italy: some evidence at the macro level. *Questioni di Economia e Finanza*, n. 307, Banca d'Italia.
- Gori, G., Lattarulo, P., Maiolo, S., Petrina, F., Rosignoli, S. e Rubino, P. (2014). Lo studio di fattibilità nei progetti locali realizzati in forma partenariale: una guida e uno strumento. *Materiali UVAL*, n. 30.
- International Monetary Fund, IMF (2014). *World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties*. Washington. DC.
- International Monetary Fund, IMF (2015). *Fiscal policy and long-term growth. The Staff Report on Fiscal Policy and Long-Term Growth*, Washington, DC.
- International Monetary Fund (2015). *Making public investment more efficient*. Washington, DC.
- Layard, P. R. G. e Walters, A. A. (1978). *Microeconomic Theory*. New York. McGraw-Hill.
- Masera, R. (2016). Dalle buone infrastrutture il rilancio della crescita. *ASTRID Rassegna*, n. 238.
- OECD (2006). *Infrastructure to 2030. Telecom, Transport, Water and Electricity*. Paris. OECD Publishing.
- OECD (2011). *Promoting Longer-Term Investment by Institutional Investors: Selected Issues and Policies*. Discussion Note.
- Pennisi, G. (2013). Politiche e criteri d'investimento per le infrastrutture. *Studi in onore di Augusto Sinatra*, pagg. 437–457.
- Pennisi, G. e Maiolo, S. (2016). *La buona spesa: dalle opere pubbliche alla spending review. Guida operativa*. Edizioni di Impresa & Lavoro.

- Pennisi, G. e Peterlini, E. (1987). *Spesa pubblica e bisogno di inefficienza: l'esperienza del Fondo investimenti e occupazione (1982-1986)*. Bologna. ilMulino.
- Pritchett, L. (2000). The Tyranny of Concepts: CUDIE (Cumulated, Depreciated, Investment Effort) Is Not Capital. *Journal of Economic Growth*. Springer, vol. 5(4), pp. 361-84. Doi: [10.1023/A:1026551519329](https://doi.org/10.1023/A:1026551519329).
- Rajaram, A., Minh Le, T., Bildtska, N. and Crumby, J. (2010). A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management. The World Bank Africa Region, Public Sector Reform and Capacity Building Unit & Poverty Reduction and Economic Management Network Public Sector Unit, The World BANK. *Policy Research Working Paper*, No. 5397, August. Doi:[10.1596/978-1-4648-0316-1](https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0316-1)
- Rajaram, A., Minh Le, T., Kaiser, K., Kim, J-H and Frank, J. (Eds.) (2014). *The Power of Public Investment Management, Transforming Resources into Assets for Growth*. Washington: The Word Bank Group.
- Rubino, P. (2009). I settori infrastrutturali di servizio pubblico: caratteristiche economiche e loro regolazione. In A. Biancardi (a cura di). *L'eccezione e la regola: tariffe, contratti e infrastrutture*. ilMulino. Bologna.
- Sartori, A. (2016). *Partenariato pubblico privato e project financing per le infrastrutture: il protagonismo degli enti territoriali*. *ASTRID Rassegna*, n. 241.
- Travaglini, G. (2012). Obiettivi e impatti dell'efficienza energetica in Italia. *Argomenti*, n. 35, pagg. 33-53.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio, UpB (2015). *Il piano di investimento europeo. Un'opportunità per una migliore governance delle infrastrutture pubbliche in Italia*, a cura di Petrina, F. e Virno, C., Focus tematico n. 5.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio, UpB (2016). *Riforma della struttura di bilancio e rafforzamento del bilancio di cassa Audizione del Presidente dell'UpB, Giuseppe Pisauro, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma della struttura di bilancio e sul rafforzamento del bilancio di cassa* – Commissioni bilancio congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.